

Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen

STUREN OP ZORG

Onderzoek Wmo en Jeugdhulp:
informatievoorziening aan de gemeenteraad



APRIL 2017

Colofon

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn kaderstellende en controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid:
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld)
- Rechtmatigheid:
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de Notitie Werkwijze.

Samenstelling:

de heer M. (Marco) Wilke (voorzitter)

de heer H. (Hans) Bekkers (lid)

mevrouw B. (Berdiny) Cornielje (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door een secretaris / onderzoeker: mevrouw J. (Jelly) Smink

Bij de uitvoering van dit onderzoek is de Rekenkamer ondersteund door de heer P. Boekhoorn van bureau BBSO en de heren M. van Zomeren en B. Schouten van Gloedonline.

Contact:

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 3292338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

Twitter: @rekenkamer024

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1	Inleiding	1
	1.1 Aanleiding	1
	1.2 Aanpak	1
	1.3 Leeswijzer	3
2	Het sociaal domein in transitie	5
3	Antwoord op de gestelde vragen	12
	• Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van Wmo en Jeugd?	12
	• Hoe meet de gemeente of de doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?	14
	• In hoeverre is al informatie voor de raad beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?	18
	• Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen?	19
4	Analyse, conclusies en aanbevelingen	21
5	Reactie van het college	29
6	Nawoord van de Rekenkamer	31

Bijlagen (opgenomen in een afzonderlijk bijlagenboek en naar gelinkt in de tekst van voorliggend rapport)

1	Onderzoeken naar stips en sociale wijkteams
2	Overzicht van geanalyseerde stukken
3	Doelen voor de stips en de sociale wijkteams
4	Doelen van de subsidies voor de realisatie van de basisstructuur welzijn door de W4
5	Regionale inkoop van zorg en ondersteuning
6	Verhoudingen tussen begrootte posten Wmo en Jeugd
7	Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden in beleidsstukken
8	Kerndoelstellingen en uitgangspunten van beleid
9	Hits op monitoring, evaluatie, verantwoording en nulmeting in de beleidsstukken
10	Indicatoren genoemd in de beleidsstukken
11	Kerndoelstellingen en bijbehorende (door de Rekenkamer geformuleerde) beleidsvragen
12	Pijlers van beleid en bijbehorende (door de Rekenkamer geformuleerde) beleidsvragen
13	Koppeling van de indicatoren uit het beleidsplan Wmo en Jeugd aan de kerndoelstellingen
14	Verantwoordingsinformatie in jaarverslagen en voortgangsrapportages
15	Raadsbehandeling verantwoordingsinformatie
16	Indicatoren, doelen en resultaten programma Zorg & Welzijn begroting en jaarstukken
17	Gegevens stips en analyse daarvan

VOORWOORD

Ruim twee jaar is de gemeente Nijmegen nu verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning en de jeugdhulp. Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer aan te geven of de informatievoorziening van het college de gemeenteraad in staat stelt te beoordelen in hoeverre de gemeente op koers ligt met betrekking tot de gewenste maatschappelijke effecten van het (lokale) beleid op deze twee terreinen. Het betreft voor alle duidelijkheid geen onderzoek naar de mate waarin die effecten zijn of worden bereikt. De focus ligt op wat daaraan vooraf gaat: zijn de doelstellingen van het beleid duidelijk en meetbaar, worden de resultaten gemonitord en verantwoord? Het op orde hebben van deze onderdelen is de randvoorwaarde om (later) als college en raad onderbouwde uitspraken te kunnen doen in hoeverre de inspanningen het gewenste resultaat opleveren en of er al dan niet aanleiding is om het ingezette beleid bij te sturen. Dat de gemeentelijke uitgaven aan maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp een kwart van de totale gemeentelijke begroting beslaan, maakt dit onderzoek extra relevant.

Sturen op zorg

Onderzoek nieuwe Wmo en Jeugdhulp: informatievoorziening aan de gemeenteraad

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Naar aanleiding van ideeën van meerdere fracties uit de gemeenteraad heeft de Rekenkamer in haar Onderzoeksplan 2016/2017 een onderzoek opgenomen naar de kwaliteit van stips¹ en sociale wijkteams (swt's) vanuit het perspectief van inwoners. Bij de start van het onderzoek werd duidelijk dat inmiddels door de gemeente al diverse onderzoeken naar de stips en de swt's waren opgestart en gepland (zie [bijlage 1](#)). Hoewel de exacte aanpak van die onderzoeken nog niet altijd duidelijk was, heeft de Rekenkamer besloten niet het zoveelste onderzoek naar de stips en de swt's uit te voeren, maar een andere insteek te kiezen. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de raad eerst meer inzicht en overzicht te bieden op het terrein van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp. De aanleiding hiervoor is het gefragmenteerde beeld dat de (behandeling van de) beleidsstukken, voortgangsrapportages en jaarverslagen, aangekondigde evaluaties en monitors, maar ook het overzicht van voorgenomen onderzoeken bij de Rekenkamer opriep. In een eerste gesprek dat de Rekenkamer met de klankbordgroep over dit onderzoek voerde, werd dit beeld bevestigd: 'we zien door de bomen het bos niet meer'. Voorgesteld is de uitgangspunten en doelen binnen het sociale domein, en de uitwerking daarvan voor de stips en sociale wijkteams in beeld te brengen, evenals de mate waarin de voortgangsrapportages, jaarverslagen en specifieke onderzoeken inzicht geven in de mate van realisatie van die doelen. De gedachte is dat op die manier 'in één oogopslag' duidelijk wordt hoe het er nu voor staat, maar ook waar (nog) witte vlekken zitten. De Rekenkamer heeft voorgesteld - volgend uit dit overzicht - als handreiking naar de raad een voorzet te doen voor vragen die de raad aan het college zou kunnen stellen. Een ander voorstel was dat de Rekenkamer, na overleg met de klankbordgroep, zelf onderzoek gaat doen naar één of enkele van die witte vlekken. Vanuit de klankbordgroep is ook op deze twee voorstellen positief gereageerd. De gewijzigde aanpak is tevens besproken met de leden van de klankbordgroep Onderzoeksplan en de portefeuillehouder zorg en welzijn. Ook zij waren van mening dat de resultaten van dit onderzoek de raad kunnen helpen bij het krijgen van het benodigde inzicht en overzicht om goed dan wel beter te kunnen sturen en controleren op dit omvangrijke en complexe beleidsterrein. Daarop is de Rekenkamer gestart met de uitvoering van het onderzoek.

1.2 AANPAK

Doel van het onderzoek is het vergroten van het inzicht en overzicht van de gemeenteraad in de beschikbaarheid van informatie over de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp, zodat hij zijn controlerende taak waar kan maken en waar nodig tijdig kan bijsturen. De centrale vraag van het onderzoek is:

¹ Stip is de aanduiding voor het 'loket' waar inwoners in negen stadsdelen terecht kunnen voor vragen, advies en informatie.

In hoeverre geven de (toekomstige) metingen de informatie die de gemeenteraad nodig heeft om te kunnen sturen op de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp? En als er nog 'witte vlekken' zijn, welke vragen dient de gemeenteraad dan aan het college te stellen om die ingevuld te krijgen?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag heeft de Rekenkamer een analyse gemaakt van beleidsplannen, voortgangsrapportages, jaarverslagen, (aanzetten voor) monitors, plannen van aanpak voor en rapportages met resultaten van specifieke onderzoeken. In [bijlage 2](#) is een overzicht van deze stukken opgenomen. De Rekenkamer heeft de stukken geanalyseerd aan de hand van de volgende drie vragen:

1. Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp?
2. Hoe meet de gemeente of deze doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?
3. In hoeverre is er al informatie voor de raad beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?

Daarnaast geeft het onderzoek antwoord op de vraag:

4. Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen?

Voor het beantwoorden van deze vraag heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van de agenda's en besluitenlijsten van de gemeenteraad.

Bij de beantwoording van de vragen in hoofdstuk 3 is meer specifiek toegelicht hoe de Rekenkamer tot de antwoorden is gekomen.

Uitvoering van het onderzoek

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamer regelmatig contact gehad met de door de stadscontroller aangewezen 'ambtelijke contactpersoon' (beleidsmedewerker afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling) en een medewerker van bureau Onderzoek en Statistiek die nauw betrokken is bij de (door)ontwikkeling van de monitoring in het sociale domein. Verder heeft de Rekenkamer drie keer gesproken met de klankbordgroep uit de gemeenteraad voor dit onderzoek. Het eerste gesprek ging over de aanpak van het onderzoek. In het tweede gesprek zijn de eerste bevindingen gedeeld, en is gesproken over de wijze van presenteren daarvan. Het laatste gesprek ging vooral over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen en de inrichting van het (mogelijke) vervolgtraject. Verder is in (en na) dat gesprek de digitale tool getest die de raad in de toekomst kan gebruiken bij het houden van overzicht en inzicht.

De Rekenkamer is bij de uitvoering van het onderzoek ondersteund door onderzoekers van bureau BBSO uit Nijmegen.

1.3 LEESWIJZER

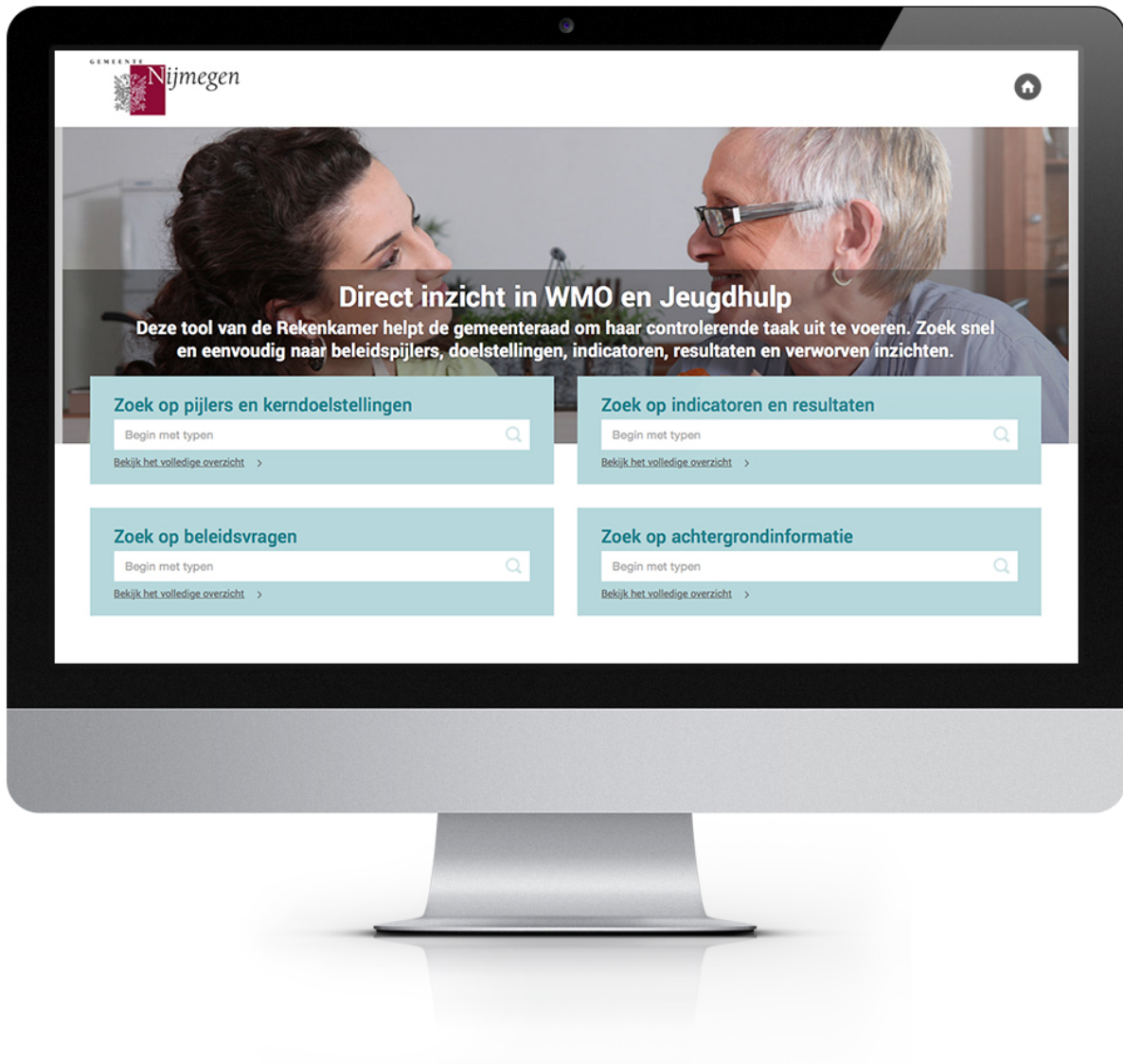
In hoofdstuk 2 is korte beschrijving opgenomen van het veld dat de Rekenkamer heeft onderzocht. In hoofdstuk 3 geeft de Rekenkamer antwoord op de gestelde vragen en wordt toegelicht hoe de Rekenkamer tot de antwoorden is gekomen. In hoofdstuk 4 analyseert Rekenkamer de bevindingen, trekt zij conclusies en doet zij een aantal aanbevelingen. De reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen is opgenomen in hoofdstuk 5. De Rekenkamer heeft deze voorzien van een nawoord in hoofdstuk 6.

Bij dit rapport hoort een aantal bijlagen. In de bijlagen is meer gedetailleerde achtergrondinformatie opgenomen, danwel een nadere onderbouwing van de bevindingen. In de digitale versie van dit rapport is steeds een link opgenomen naar de bijlage. Het gaat om de volgende bijlagen:

- 1 Onderzoeken naar stips en sociale wijkteams
- 2 Overzicht van geanalyseerde stukken
- 3 Doelen voor de stips en de sociale wijkteams
- 4 Doelen van de subsidies voor de realisatie van de basisstructuur welzijn door de W4
- 5 Regionale inkoop van zorg en ondersteuning
- 6 Verhoudingen tussen begrootte posten Wmo en Jeugd
- 7 Doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden in beleidsstukken
- 8 Kerndoelstellingen en uitgangspunten van beleid
- 9 Hits op monitoring, evaluatie, verantwoording en nulmeting in de beleidsstukken
- 10 Indicatoren genoemd in de beleidsstukken
- 11 Kerndoelstellingen en bijbehorende (door de Rekenkamer geformuleerde) beleidsvragen
- 12 Pijlers van beleid en bijbehorende (door de Rekenkamer geformuleerde) beleidsvragen
- 13 Koppeling van de indicatoren uit het beleidsplan Wmo en Jeugd aan de kerndoelstellingen
- 14 Verantwoordingsinformatie in jaarverslagen en voortgangsrapportages
- 15 Raadsbehandeling verantwoordingsinformatie
- 16 Indicatoren, doelen en resultaten programma Zorg & Welzijn begroting en jaarstukken
- 17 Gegevens stips en analyse daarvan

Naast dit rapport heeft de Rekenkamer een digitale tool ontwikkeld: www.lokalezorgmeter.nl. Hiermee kunnen raadsleden (en overige belangstellenden, de website is voor iedereen toegankelijk) op een eenvoudige manier steeds actueel inzicht krijgen in de metingen en onderzoeken die per kerndoelstelling, pijler of indicator zijn en worden gedaan op het terrein van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp. Bij het ontwikkelen van deze tool is de Rekenkamer ondersteund door medewerkers van Gloedonline uit Nijmegen.

Figuur 1: Screenshot digitale tool (www.lokalezorgmeter.nl)



2. HET SOCIAAL DOMEIN IN TRANSITIE

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor zorg aan langdurig zieken en ouderen, jeugdzorg en werk en inkomen. De basis hiervoor wordt gevormd door de (nieuwe) Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. In dit onderzoek gaat het om de informatievoorziening aan de raad voor de (nieuwe) Wmo en de Jeugdwet. De Rekenkamer heeft niet de informatievoorziening aan de raad betreffende de Participatiewet onderzocht; deze wordt hierna ook niet toegelicht.

De bedoeling van de Wmo is om de zelfredzaamheid en participatie van mensen met lichamelijke en/of psychische beperkingen te ondersteunen en om mensen zo lang mogelijk in de eigen leefomgeving te laten functioneren. In eerste instantie moeten mensen hun eigen netwerk aanspreken of kunnen zij gebruik maken van een algemene voorziening. Wanneer dit leidt tot onvoldoende ondersteuning kunnen mensen in aanmerking komen voor een maatwerkvoorziening. De Jeugdwet is bedoeld voor situaties waarin het ouders of het ondersteunende sociale netwerk onvoldoende lukt opvoed- en opgroei problemen van jeugdigen in het gezin op te lossen. Met de nieuwe Jeugdwet moet voorkomen worden dat ouders en jeugdigen verdwalen in het systeem. De Jeugdwet biedt een integraal kader voor alle voorzieningen die voorheen in afzonderlijke wettelijke kaders waren geregeld.

De overeenkomstige gedachten achter de decentralisaties in het sociale domein zijn²:

- de versnippering van het ondersteuningsaanbod tegengaan:
 - ontschotting: integraal en samenhangend beleid;
 - meer ruimte voor professionals;
 - één gezin, één plan, één regisseur;
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperken:
 - meer preventie
 - afschaling van zorg (de-medicalisering, minder specialistische zorg)
- een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van de 'participatiesamenleving':
 - meer eigen verantwoordelijkheid
 - toename van zelfredzaamheid
 - participeren naar vermogen
 - ondersteuning bieden aan personen die dit zelf niet (meer) kunnen

² De beschrijving van de (landelijke) doelen van de decentralisaties is in uitgebreidere vorm te vinden in het SCP-rapport [Overall rapportage sociaal domein 2015](#), Rondom de transitie (mei 2016).

In lijn met deze landelijke uitgangspunten heeft de gemeente Nijmegen invulling gegeven aan haar nieuwe rol en taken. Voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp is dit gedaan in een integraal beleidsplan: [Beleidsplan Wmo en Jeugd 'Veur Mekäör', zorg en welzijn dichtbij \(2014\)](#). Naast dit integrale lokale beleidsplan is samen met de gemeenten uit de regio Rijk van Nijmegen ook een regionaal beleidsplan opgesteld: [Beleidsnota Kracht door verbinding, regionale beleidsnota AWBZ/Jeugdzorg \(2013\)](#). Uitgangspunt hierbij is geweest 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat regionaal moet'.

Bij de uitvoering van zorg en welzijn werkt de gemeente Nijmegen vanuit het principe 'zo dichtbij mogelijk', aan een wijkgericht basismodel voor kortdurende ondersteuning en voor de coördinatie daarvan. Instrumenten hiervoor zijn de stips, de sociale wijkteams en de regieteams. De informatie- en adviesfunctie in de Wmo is georganiseerd in de stips in negen stadsdelen van Nijmegen. Het doel van de stips is het stroomlijnen van het informatie- en adviesaanbod, het vormgeven van de één-loketgedachte en een wijkgerichte structuur voor informatie en advies voor alle doelgroepen. Er zijn tien sociale wijkteams (swt's) opgezet waarin verschillende professionals van zorg- en welzijnsorganisaties samenwerken. Het sociale wijkteam richt zich vooral op een lichte problematiek. Het signaleren van en ingrijpen in multiprobleemsituaties is een taak voor het regieteam. De sociale wijkteams dragen zwaardere problematiek over aan de regieteams. De Info- en Advieslijn stip - sociaal wijkteam is verantwoordelijk voor telefonische en digitale verstrekking van informatie en advies en voor telefonische intakes op een breed maatschappelijk terrein. Het is een multidisciplinair team dat samenwerkt met stips en sociale wijkteams.

Het fundament voor deze basisstructuur is al gelegd in het [Wmo-beleidsplan 2012 – 2015](#). Deze is de daarop volgende jaren meer concreet uitgewerkt in specifieke plannen voor de inrichting van de stips en de sociale wijkteams ([bijlage 3](#)). In de meest recente beleidsnota Wmo en Jeugd (Veur Mekäör) is deze basisstructuur nog eens bevestigd.

Het realiseren van de nieuwe basisstructuur welzijn is de verantwoordelijkheid van de vier samenwerkende instellingen voor zorg en welzijn in Nijmegen: Inter-lokaal, NIM, SWON en Tandem. Zij ontvangen subsidie ([bijlage 4](#)) van de gemeente voor het ontwikkelen en verder uitbouwen van die basisstructuur. Hiertoe is een [vierjarige raamovereenkomst](#) afgesloten tussen de gemeente en de W4 instellingen. Jaarlijks is op basis daarvan een subsidiebeschikking verstrekt. Over deze raamovereenkomst en de subsidiebeschikkingen [2014](#), [2015](#) en [2016](#) is door het college besloten; de raad is daarover steeds per brief geïnformeerd. Hij heeft die brieven vervolgens voor kennisgeving aangenomen. Op 7 februari 2017 heeft het college een raadsvoorstel voor een 'voortgezette [raamovereenkomst](#) voor de periode 2017 – 2020' vastgesteld. De raad heeft deze raamovereenkomst als hamerstuk vastgesteld op 8 maart 2017. Voor [2017](#) heeft het college de subsidiebeschikkingen vastgesteld en de raad daarover met een brief geïnformeerd. In onderstaande tabel is aangegeven hoeveel subsidie is verstrekt voor het realiseren van de basisstructuur welzijn.

Tabel 1: Overzicht verstrekte subsidies aan de W4³ voor het realiseren van de basisstructuur welzijn

	Subsidie voor realiseren basisstructuur welzijn⁴				
	Inter-lokaal	NIM	SWON	Tandem	Totaal
2014	947.095	3.053.328	2.058.145	3.641.999	9.700.567
2015	871.257	3.205.840	2.036.465	3.873.485	9.987.047
2016	1.182.452	4.166.554	2.054.182	4.427.780	11.384.968
2017	1.551.816	7.739.078 ⁵		4.490.903	13.781.797

In 2016 is daarnaast voor het realiseren van de basisinfrastructuur welzijn ook € 732.054 subsidie verstrekt aan MEE Gelderse Poort voor hun participatie in de sociale wijkteams. De cliëntondersteuners van MEE Gelderse Poort zijn inmiddels overgegaan naar het NIM.

Dat gemeenten de verantwoordelijkheid kregen voor de Wmo en Jeugdhulp betekent ook dat zij zorg moest gaan inkopen (of subsidiëren). De gemeente Nijmegen heeft dat in regionaal verband opgepakt. Er is regionaal een 'inkoop- en subsidiemodel' ontwikkeld op basis van het uitgangspunt uit de regionale nota Kracht door Verbinding 'lokaal doen wat lokaal kan en regionaal wat regionaal moet'. Dit model is opgenomen in figuur 2. Op basis van ervaringen zijn er voor 2017 enkele wijzigingen doorgevoerd. Zo wordt de specialistische dagbesteding voor ouderen vanaf 2017 niet meer regionaal, maar lokaal ingekocht en wordt complexe jeugdhulp niet meer bovenregionaal maar regionaal ingekocht. De verwachting is dat dan beter kan worden aangesloten op lokale netwerken.

³ W4: De vier welzijnsinstellingen die verantwoordelijk zijn gemaakt voor de realisatie van de basisstructuur zorg en welzijn worden aangeduid met W4.

⁴ De Rekenkamer is niet nagegaan wat de verklaring is voor de verschillen in hoogte van de subsidies voor de verschillende organisaties en jaren.

⁵ Vanaf 2017 wordt de subsidie voor maatschappelijk werk (€ 5.721.195) en het seniorennetwerk (€ 2.017.883) verstrekt aan de Stichting Swon-NIM.

Het Regionaal Ondersteunings Bureau (ROB) heeft tot nu toe een aantal keren een 'managementrapportage' opgesteld. Deze geeft inzicht in de begroting versus realisatie voor wat betreft de regionaal ingekochte zorg en ondersteuning. Een overzicht van de bedragen die gemoeid zijn met zorg en ondersteuning die lokaal is ingekocht of gesubsidieerd kan op basis van de voor de raad beschikbare stukken niet gegeven worden (voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar [bijlage 5](#)).

In tabel 2 is een samenvattend overzicht opgenomen van het financiële beeld rond de regionale inkoop (begroting versus realisatie).

Tabel 2: Samenvattend overzicht financiële beeld regionale inkoop Wmo en Jeugdhulp

	2015			2016		
	Bedragen in € x 1.000					
	Begroting	Realisatie	Verschil	Begroting	Realisatie	Verschil
Wmo, excl. besch. wonen	13.787	12.653	1.134	13.658	<i>Nog niet bekend</i>	
Jeugdhulp	34.050	33.859	395- ⁶	32.133	<i>Nog niet bekend</i>	
	Bedragen in € x 1.000.000					
	Begroting	Realisatie	Verschil	Begroting	Realisatie	Verschil
Wmo, beschermd wonen	47,9	46,5	1,4	50,6	<i>Nog niet bekend</i>	

Een meer gedetailleerd overzicht van de regionale inkoop van zorg en ondersteuning vindt u in [bijlage 5](#).

Om meer inzicht te krijgen in het financiële plaatje rond de Wmo en Jeugdhulp is de Rekenkamer nagegaan hoe verschillende begroote posten zich tot elkaar verhouden. Een uitgebreid overzicht is opgenomen in [bijlage 6](#). In tabel 3 is een samenvattend overzicht opgenomen.

In tabel 4 is een overzicht opgenomen van het aantal inwoners dat cliënt van de Wmo of Jeugdhulp is of is geweest. Per januari 2017 waren er circa 12.500 inwoners met een 'actieve' beschikking: bijna 10.500 voor de Wmo en ruim 2.000 voor de Jeugdhulp. Ongeveer een derde betreft nieuwe cliënten sinds 2015. In totaal zijn sinds 2015 bijna 19.000 inwoners cliënt van de Wmo of Jeugdhulp (geweest). Voor veel cliënten geldt dat zij een indicatie hebben voor meer dan één voorziening. Sinds de transitie zijn meer dan 50.000 indicaties van toepassing geweest of nog van toepassing.

⁶ Inclusief € 586.000 verevening met regiogemeenten.

Tabel 3: Samenvattend overzicht van de verhoudingen tussen begrootte posten Wmo en Jeugd

	Inzicht in de financiën voor Wmo en Jeugd		
	2015	2016	2017
Lasten programma Z&W ⁷ als % van de totale lasten	25%	24%	25%
Lasten producten Wmo en Jeugdhulp als % van de lasten van programma Zorg en Welzijn	95%	95%	95%
Subsidies Wmo en Jeugdhulp als % lasten programma Z&W	34%	34%	25%
Regionale inkoop Wmo en Jeugd als % lasten programma Z&W	42%	42%	PM ⁸

⁷ Programma Zorg en Welzijn uit de begrotingen 2015, 2016 en 2017.

⁸ De begroting van de ingekochte zorg wordt tot nu toe achteraf - in de (tussentijdse) verantwoording - gedeeld met de raad; er is nog geen tussentijdse verantwoording 2017 aan de raad gestuurd, de begroting 2017 is dus nog niet gedeeld met de gemeenteraad en staat in de tabel derhalve op PM.

Figuur 2: Vereenvoudigde weergave regionaal inkoop- en subsidiemodel

	Regionaal inkoop- en subsidiemodel			
	Subsidie		Inkoop	
	Lokaal	Regionaal	Lokaal	Regionaal
Blok A 1. Inloop, ontmoeting 2. Belevingsgerichte dagbesteding ouderen en vervoer	X		X	
Blok B Wmo en Jeugdhulp 1. Ontwikkelingsgerichte dagbesteding, dagbehandeling, kortdurend verblijf en vervoer volwassenen 2. Ambulante trajecten (begeleiding, hulp en behandeling, observatie en diagnostiek) voor jeugd; Ambulante trajecten (begeleiding) volwassenen.				X
Blok C Jeugdhulp 1. Pleegzorg en (semi) residentiële zorg voor jeugd (zorg met verblijf) 2. Jeugdbescherming en jeugdreclassering		X		
Beschermd wonen 1. Intramuraal verblijf (in- of exclusief dagbesteding) 2. Extramuraal begeleiding (in- of exclusief dagbesteding) 3. Vervoer 4. Ambulante begeleiding volwassenen				X (samen met regio Rivierenland)

Tabel 4: Ontwikkeling aantal cliënten voor maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugdhulp

	Ontwikkeling aantal cliënten Wmo en Jeugdhulp (maatwerkvoorzieningen) ⁹						
	Stand 1 jan. 2015	Instroom 2015	Uitstroom 2015	Stand 1 jan. 2016	Instroom 2016	Uitstroom 2016	Stand 1 jan. 2017
Wmo hulpmiddelen (woonvoorz., vervoersvoorz., rolstoel)	5.480	640	1.110	5.010	940	540	5.410
Wmo trajecten	5.110	5.180	1.830	8.460	1.940	2.160	8.240
• Hulp bij het huishouden en persoonlijke verzorging	4.210	760	780	4.190	780	760	4.210
• Begeleiding	610	3.180	810	2.980	930	1.080	2.830
• Beschermd wonen	290	1.240	240	1.290	230	320	1.200
Jeugdhulp	1.610	2.070	1.380	2.300	1.160	1.710	1.750
• Jeugdhulp zonder verblijf	1.440	1.820	1.220	2.040	1040	1.500	1.580
• Jeugdhulp met verblijf	170	250	160	260	120	210	170
Totaal cliënten Wmo en Jeugdhulp	9.720	6.080	2.960	12.830	2.900	3.390	12.340

⁹ Toelichting: De *stand 1 januari 2015* betreft het aantal cliënten met minstens één indicatie met een begindatum voor 1 januari 2015. Tot de *instroom* in een jaar worden alleen cliënten zonder andere, bestaande indicaties voor dezelfde voorziening gerekend. Cliënten met een nieuwe indicatie parallel aan of als vervolg op een andere indicatie tellen dus niet mee bij de instroom. Evenzo zijn bij de uitstroom alleen die cliënten met een aflopende indicatie meegerekend die tegelijkertijd of later in beide jaren geen andere indicatie voor die voorziening hadden. De cijfers voor de uitstroom 2016 en de stand 1 januari 2017 moeten nog gecorrigeerd worden voor die uitstromers die in 2017 een nieuwe beschikking blijken te krijgen voor die voorziening.

3. ANTWOORD OP DE GESTELDE VRAGEN

In dit hoofdstuk geeft de Rekenkamer antwoord op de gestelde vragen:

1. Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp?
2. Hoe meet de gemeente of deze doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?
3. In hoeverre is al informatie voor de raad beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?
4. Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen?

In hoofdstuk 3 zijn de feiten uit de antwoorden op deze vragen beoordeeld, om daarmee antwoord te kunnen geven op de **centrale vraag** uit het onderzoek:

In hoeverre geven de (toekomstige) metingen de informatie die de gemeenteraad nodig heeft om te kunnen (bij)sturen op de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp? En als er nog 'witte vlekken' zijn, welke vragen zou de gemeenteraad dan aan het college kunnen stellen om die ingevuld te krijgen?

Bij de beantwoording van de vragen is steeds toegelicht hoe de Rekenkamer tot de antwoorden is gekomen.

Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van Wmo en Jeugd?

De decentralisaties waren per 1 januari 2015 een feit. In een aantal plannen heeft de gemeenteraad vastgelegd hoe hij in Nijmegen invulling wil geven aan deze vernieuwing in de zorg. Zoals hiervoor al aangegeven: belangrijke instrumenten die de gemeente inzet om die vernieuwing en de daarvoor benodigde samenwerking op gang te brengen, zijn de stips, de sociale wijkteams en de regieteams. Ook hiervoor zijn diverse (inrichtings)plannen vastgesteld.

In figuur 3 is aangegeven om welke plannen het gaat en wanneer en door wie die zijn vastgesteld. Raadsbesluiten zijn in **blauw renvooi** weergegeven; collegebesluiten in **geel renvooi**. Voor alle collegebesluiten geldt dat de raad actief geïnformeerd is via een brief en dat de raad deze voor kennisgeving heeft aangenomen. In de figuur is steeds een link opgenomen naar het betreffende plan.

Figuur 3: Overzicht van beleids- en inrichtingsplannen op het gebied van Wmo en Jeugd

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Algemeen	Wmo-beleidsplan		Regionaal beleidsplan: Kracht door verbinding	Beleidsplan Wmo en Jeugd: Veur Mekaör		
Sociale Wijkteams		Uitvoering wijkpilots zorg en welzijn			Organisatie en randvoorw. soc. wijkteams	Begrotingswijziging tijdelijke uitbreiding formatie stips, sociale wijkteams en I&Alijn
Stips		Reorganisatie Info en Adviesfuncties Wmo	Programma van Eisen stips	Inrichtingsplan stips		

Als eerste stap voor het verkrijgen van inzicht en overzicht is de Rekenkamer nagegaan welke doelen in deze plannen zijn opgenomen. In de plannen zijn vrijwel geen concrete doelen in de zin van maatschappelijk te bereiken effecten zijn opgenomen; het gaat vooral om kwalitatieve beschrijvingen van doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. In [bijlage 7](#) zijn de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden opgenomen, die de Rekenkamer uit de plannen gedistilleerd heeft. In totaal gaat het om ruim 150 van dergelijke uitspraken. Met het oog op het overzicht heeft de Rekenkamer deze ingedeeld naar een aantal categorieën, zoals toegangspoort, gebiedsgericht werken en samenwerking.

In het Wmo-beleidsplan (2011) en de Uitvoeringsnotitie wijkpilots zorg en welzijn (2012) is aangegeven dat jaarlijks per wijk concrete, operationele doelen worden vastgelegd in een sociaal wijkprogramma, als onderdeel van het wijkaanpakprogramma. Navraag heeft opgeleverd dat aan dit voornemen geen invulling is gegeven. Concrete doelen per wijk zijn dus nog niet aan de orde.

De analyse van de plannen levert geen eenduidige set van kerndoelstellingen op. De meer of minder expliciet benoemde kerndoelstellingen laten in essentie veel overeenkomsten zien, maar verschillen per plan; het komt ook voor dat in latere uitingen over een plan de belangrijkste doelstellingen uit dat plan weer net anders verwoord worden. Dit is te zien in [bijlage 8](#). In de loop van het Rekenkameronderzoek heeft het college overigens wel een set van kerndoelstellingen benoemd. De raad is daarover geïnformeerd in een [brief dd. 4 oktober 2016](#) over de regionale contractering van Wmo, jeugdhulp en beschermd wonen 2017 (vervolgvel 2). De raad heeft de betreffende brief voor kennisgeving aangenomen in zijn vergadering van 2 november 2016.

De kerndoelstellingen uit de nu vigerende beleidsplannen Veur Mekäör en Kracht door Verbinding zijn volgens de aangehaalde brief:

1. De kanteling is de kern van de werkwijze van de professional;
2. De mens in de eigen leefomgeving staat centraal;
3. Zorg en ondersteuning bieden aan die personen die het nodig hebben;
4. Eén huishouden, één plan en een optimale samenhang tussen zorg en welzijn door professionals en informele zorg en ondersteuning;
5. Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid;
6. Optimale participatie in een inclusieve samenleving;
7. Een verschuiving in de keten van zwaar naar licht: preventie voor curatie;
8. Betaalbare zorg en ondersteuning.

De keuze voor deze kerndoelstellingen wordt niet toegelicht. Over de keuze voor deze kerndoelstellingen heeft ook geen gesprek met de raad plaatsgevonden. In de bijeenkomst die de Rekenkamer had met de klankbordgroep op 16 november 2016 bleken de aanwezige raadsleden en fractievolgers desgevraagd niet bekend met deze kerndoelstellingen. Zij gaven tevens aan dat zij met deze kerndoelen niet goed uit de voeten kunnen, omdat ze naar hun oordeel in te algemene termen zijn geformuleerd en te weinig sturend zijn.

Hoe meet de gemeente of de doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?

Voor het antwoord op de vraag hoe de gemeente meet of gaat meten of de doelen gerealiseerd worden is de Rekenkamer eerst in zijn algemeenheid nagegaan wat in de stukken genoemd in figuur 3 is gezegd over monitoring en evaluatie, welke (voorlopige) indicatoren al zijn benoemd en aan welke doelen die zijn gekoppeld. De resultaten hiervan vindt u in [bijlage 9](#) en [bijlage 10](#). Duidelijk wordt dat in alle beleidsstukken aandacht is voor het belang van monitoring. Een paar uitspraken uit de beleidsstukken ter illustratie:

Waarvoor is volgens de beleidsstukken goede monitoring, evaluatie en verantwoording nodig?

- Goede monitoring is noodzakelijk om tijdig voorstellen te doen voor bijsturing.
- Goede monitoring op inhoudelijk vlak is nodig om te zien of de gestelde doelen worden behaald.
- Goede monitoring is noodzakelijk om tijdig te weten of ramingen in de pas lopen met realisatie van de uitgaven.
- Goede monitoring en evaluatie is noodzakelijk om toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van zorg te garanderen.
- Monitoring is nodig voor verantwoording naar de gemeenteraad om te laten zien of de beoogde doelstellingen met de inzet van de middelen zijn behaald.

Wat is er volgens de beleidsstukken zoal afgesproken over monitoring en evaluatie?

- De gemeenteraad wordt halfjaarlijks geïnformeerd over de voortgang van de transitie in het sociaal domein.
- Aan de subsidie van instellingen worden eisen verbonden op het gebied van verantwoording en evaluatie.
- De W4 werken met een gezamenlijke verantwoordingssystematiek op basis van de sturingsprincipes betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit.
- We stellen (voor de wijkpilots) een monitor samen met jaarlijkse metingen.
- Op basis van de 0-meting wordt een meetinstrument ontwikkeld zodat vroegtijdig duidelijk is wat de sociale wijkteams moeten registreren.

In de meeste plannen wordt de monitoring niet concreet gemaakt. Er wordt niet uitgelegd wat goede monitoring inhoudt, en ook niet hoe deze zal worden uitgevoerd. Aangekondigd wordt dat de monitoring later nader uitgewerkt wordt; indien aan de orde samen met betrokken partijen.

Om antwoord te geven op de vraag hoe de gemeente meet of gaat meten of het beleid gerealiseerd wordt, heeft de Rekenkamer niet alleen gekeken naar wat hierover in de beleidsplannen en subsidiebeschikkingen in zijn algemeenheid is opgenomen. Als volgende stap is de Rekenkamer nagegaan welke indicatoren aan de doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden zijn gekoppeld. Dat blijkt nauwelijks het geval. Alleen in het Wmo-beleidsplan (vastgesteld in 2011) en in het beleidsplan Wmo en Jeugd (Veur Mekäör) (vastgesteld in 2014) is bij de doelen tevens een aantal voorlopige indicatoren benoemd. In de andere plannen is dat niet gedaan. Ook aan de kerndoelen zoals benoemd in oktober 2016 zijn niet in alle gevallen indicatoren gekoppeld. In de subsidiebeschikking 2015 voor de W4 is aangegeven dat een aantal indicatoren is benoemd, en dat dit voor een deel nog moet gebeuren. De al benoemde indicatoren zijn echter niet opgenomen, en er is ook niet aangegeven waar die gevonden kunnen worden. Toegevoegd moet hier worden dat ook op andere plekken nog de nodige indicatoren gevonden kunnen worden. Zo is in het [programma Zorg & Welzijn](#) uit de begroting en jaarstukken sinds 2015 een vaste set indicatoren opgenomen. Ook de [stads- en wijkmonitor](#) bevat veel indicatoren, evenals de website www.waarstaatjegemeente.nl. In de stukken wordt daar echter niet naar verwezen. En er is geen totaal-overzicht beschikbaar voor de gemeenteraad.

De Rekenkamer wilde het niet laten bij de constatering dat er niet of nauwelijks indicatoren zijn gekoppeld aan de (kern)doelen van het beleid en heeft ervoor gekozen zelf die koppeling te leggen. Daarbij heeft de Rekenkamer de acht kerndoelen van beleid als uitgangspunt genomen. Een rechtstreekse koppeling van de indicatoren aan die kerndoelen bleek niet mogelijk; daarvoor zijn de kerndoelen in te algemene termen geformuleerd. Als hulpmiddel heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om per kerndoel zelf enkele beleidsvragen te formuleren. Het idee hierachter is dat wanneer de raad antwoord heeft op deze beleidsvragen, hij zicht heeft op de mate van realisatie van de bijbehorende kerndoelstellingen. De Rekenkamer heeft deze onderzoekstap afgestemd met de klankbordgroep uit de raad. De leden van de klankbordgroep vonden dit een goede aanpak: waar de kerndoelen zo algemeen geformuleerd zijn dat niet of nauwelijks vast te stellen zal zijn of

en in hoeverre ze gerealiseerd zijn op een x-moment, zullen antwoorden op beleidsvragen (mits daar goede metingen aan ten grondslag liggen) een goed beeld geven van de stand van zaken.

Per kerndoel kunnen diverse beleidsvragen worden geformuleerd; het is maar net welke invalshoek wordt gekozen. De Rekenkamer is bij het formuleren van de beleidsvragen steeds zo veel mogelijk uitgegaan van:

- het perspectief van bewoners, omdat het nadrukkelijke een vraag van de klankbordgroep was in hoeverre de monitoring inzicht geeft in 'wat de burger er aan heeft';
- de trits kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, omdat deze ook in de beleidsnota Wmo en Jeugd (Veur Mekäör) is gebruikt voor het formuleren van de voorlopige indicatoren én in de vierjarige raamovereenkomst voor de subsidieverstrekking aan de W4 is aangegeven dat deze drie thema's leidend zijn bij de opdrachtverstrekking en de gemeente hierop de te contracteren dienstverlening stuurt, toetst en evalueert.

De Rekenkamer heeft de leden van de klankbordgroep in de gelegenheid gesteld de door haar geformuleerde beleidsvragen aan te vullen of voorstellen te doen voor aanpassing. Een lid van de klankbordgroep heeft hierop een aantal toevoegingen gedaan; de Rekenkamer heeft deze grotendeels overgenomen. Een overzicht van de uiteindelijk geformuleerde beleidsvragen per kerndoelstelling is opgenomen in [bijlage 11](#). In [bijlage 12](#) zijn de door de Rekenkamer geformuleerde beleidsvragen geordend naar de pijlers van beleid: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. De genoemde overzichten kunnen ook gegenereerd worden via www.lokalezorgmeter.nl.

Ter illustratie zijn hieronder de beleidsvragen opgenomen die de Rekenkamer geformuleerd heeft bij twee van de kerndoelen:

5. Iedereen benut de eigen mogelijkheden en neemt eigen verantwoordelijkheid, waarbij we streven naar maximale zelfregie en samenredzaamheid

- a. Welk aandeel van bewoners dat zorg of ondersteuning nodig heeft, realiseert deze door inzet van burens, vrienden of familie?
- b. Welk type zorg kan volgens bewoners het beste in de eigen omgeving aangeboden worden?
- c. In hoeverre zijn bewoners in staat tot maximale zelfregie en samenredzaamheid?

8. Betaalbare zorg en ondersteuning

- a. In hoeverre is de zorg vanuit de optiek van bewoners betaalbaar?
- b. In hoeverre is de zorg vanuit de optiek van de gemeente betaalbaar?
- c. Hoe ontwikkelen de kosten van de totale keten (per ondersteund huishouden) zich?

Per beleidsvraag is de Rekenkamer nagegaan:

- hoe de gemeente meet of gaat meten of ze gerealiseerd worden;
- welke informatie voor de raad beschikbaar is en komt over de realisatie van deze beleidsvragen.

Op het eerste punt wordt hier antwoord gegeven, op het tweede punt wordt ingegaan bij de beantwoording van de vraag 3 'In hoeverre is al informatie beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?'

Om te bepalen wat de gemeente meet of gaat meten om de mate van realisatie van de kerndoelen vast te stellen, is de Rekenkamer nagegaan op welke (door de Rekenkamer geformuleerde) beleidsvragen bij de kerndoelstelling antwoord kan worden gegeven met de inmiddels benoemde (voorlopige) indicatoren ([bijlage 10](#)). Daartoe is een inschatting gemaakt van de relatie tussen de (voorlopige) indicatoren die de Rekenkamer in de verschillende stukken aantroef en de door de Rekenkamer geformuleerde - en vanuit de klankbordgroep uit de raad aangevulde - beleidsvragen bij de kerndoelstellingen. De Rekenkamer merkt hierbij op dat er natuurlijk veel meer gemeten wordt. De Rekenkamer focust in dit onderzoek op de metingen ten behoeve van de informatievoorziening van de gemeenteraad. De Rekenkamer is zich er verder van bewust dat het beeld dat deze exercitie heeft opgeleverd een momentopname betreft; de monitoring (voor de raad) is immers nog volop in ontwikkeling. Zo wordt ook binnen de ambtelijke organisatie nagegaan welke indicatoren (bestaande én nieuwe) aan de kerndoelstellingen gekoppeld moeten gaan worden. De Rekenkamer vindt het echter belangrijk om een beeld te schetsen van de situatie ultimo 2016 en specifiek voor deze beleidsvragen, omdat dat het gesprek kan voeden dat raad en college over de uiteindelijke invulling van de monitoring zullen moeten voeren. Het resultaat van de relaties die de Rekenkamer heeft gelegd vindt u in www.lokalezorgmeter.nl.

Dit levert het volgende beeld op:

- de (voorlopige) indicatoren zijn niet of nauwelijks aan de kerndoelstellingen te koppelen; de kerndoelstellingen zijn daarvoor in te algemene termen geformuleerd;
- met de op dit moment beschikbare (voorlopige) indicatoren kunnen lang niet alle beleidsvragen worden beantwoord; zo kan de raad bijvoorbeeld geen antwoord krijgen op de beleidsvragen die horen bij kerndoel 4: Eén huishouden, één plan en optimale samenhang tussen zorg en welzijn door professionals en informele zorg en ondersteuning. En geen van de indicatoren geeft antwoord op de beleidsvraag bij kerndoel 8 (betaalbare zorg en ondersteuning) in hoeverre de zorg vanuit de optiek van bewoners betaalbaar is. Er zijn extra indicatoren nodig om die vragen te kunnen beantwoorden, en een deel van de al geformuleerde indicatoren zal moeten worden aangescherpt.
- voor diverse (voorlopige) indicatoren geldt dat ze niet voldoende specifiek zijn voor het beantwoorden van de beleidsvragen. Zo is een aantal indicatoren alleen gericht op het in beeld brengen en houden van de doelgroep. Dat levert uitstekende basisinformatie op, maar is onvoldoende voor het beantwoorden van de beleidsvragen.

- in het overzicht met voorlopige indicatoren uit het Beleidsplan Wmo en Jeugd (Veur Mekäör) komen vier kerndoelstellingen letterlijk terug; daaraan zijn ook enkele (voorlopige) indicatoren gekoppeld; in enkele gevallen ziet de Rekenkamer niet hoe aan de hand van de betreffende indicatoren de mate van realisatie van die kerndoelen kan worden gemeten. In [bijlage 13](#) ziet u om welke kerndoelstellingen en (voorlopige) indicatoren het gaat.

Op 16 februari 2017 – dus na afronding van ons onderzoek – hebben de portefeuillehouders zorg uit de regio Rijk van Nijmegen de opzet van de evaluatie van de regionale nota Kracht door Verbinding vastgesteld. Zeven doelen uit de nota zijn gekoppeld aan de pijlers kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Per doel zijn vervolgens één of meer indicatoren benoemd waarmee gemeten gaat worden of het doel bereikt wordt. Het is de planning dat de resultaten van de eerste meting in de zomer van 2017 beschikbaar komen voor de raad. In de periode tussen ambtelijk en bestuurlijk hoor- en wederhoor hebben wij dit overzicht bekeken en geconstateerd dat:

- Op één na zijn de doelen anders zijn dan de acht kerndoelen zoals eerder door het college benoemd (zie [bijlage 8](#));
- Veel indicatoren zullen worden gebruikt die eerder al zijn benoemd.

Deze opzet is (nog) niet gedeeld met de raad. Gezien het moment waarop deze beschikbaar komt, is deze niet door de Rekenkamer verwerkt in de digitale tool.

In hoeverre is al informatie voor de raad beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?

Om te bepalen welke informatie beschikbaar is of komt, is de Rekenkamer nagegaan in hoeverre en op welke wijze over de indicatoren is en wordt gerapporteerd in de verschillende verantwoordingsdocumenten en voortgangsrapportages ([bijlage 14](#)). De Rekenkamer is tevens nagegaan op welke beleidsvragen bij de kerndoelstelling antwoord kan worden gegeven met de uitgevoerde, dan wel aangekondigde, specifieke onderzoeken ([bijlage 1](#)). Hiertoe heeft de Rekenkamer de rapporten van die specifieke onderzoeken bestudeerd. In het geval een onderzoek nog niet was afgerond, is aan de hand van het plan van aanpak voor dat onderzoek nagegaan welke informatie de raad kan verwachten.

De Rekenkamer constateert dat er geen overzicht is van voortgangs- en verantwoordingsinformatie, en ook niet van de onderzoeken die uitgevoerd (gaan) worden. Zo'n overzicht is er niet van wat er al aan de raad is aangeboden (en of en hoe hij deze heeft behandeld), maar ook niet van wat er te verwachten is.

De analyse heeft duidelijk gemaakt dat er nog niet of nauwelijks gegevens beschikbaar zijn voor de raad: niet uit nulmetingen, niet per (voorlopige) indicator, maar ook niet uit de eenmalige onderzoeken. Navraag heeft opgeleverd dat de aangekondigde nulmetingen ([bijlage 9](#)) niet zijn uitgevoerd, en over de resultaten dus niet gerapporteerd is. Daar waar gegevens beschikbaar zijn,

is hierover zeer gefragmenteerd gerapporteerd. Vooralsnog zijn de meeste gegevens te vinden in de [stads- en wijkmonitor 2016](#). In het [programma Zorg & Welzijn](#) in de jaarstukken zijn beperkt meetresultaten gepresenteerd. De vanaf de begroting 2017 verplichte indicatoren volgens BBV¹⁰ zijn in de Nijmeegse [begroting](#) niet opgenomen in het programma, maar in een afzonderlijke paragraaf 'wijzigingen BBV'. Over deze indicatoren wordt ook gerapporteerd op www.waarstaatjegemeente.nl. Daar kan ook een vergelijking worden gemaakt met andere gemeenten.

In de overige verantwoordingsdocumenten en in de specifieke onderzoeken wordt geen gebruik gemaakt van de indicatoren, met uitzondering van indicatoren voor cliënttevredenheid. Een aantal malen is genoemd welk rapportcijfer cliënten geven voor de dienstverlening. In de verantwoordingsdocumenten zijn vooral kwalitatieve beschrijvingen opgenomen, die meestal meer een toelichtend of illustrerend karakter hebben, dan dat het een (systematische) terugblik betreft op de voornemens. De verantwoordingsdocumenten laten ook nauwelijks analyses zien. Daarmee bedoelt de Rekenkamer dat de gegevens niet zijn afgezet tegen doelen (kwalitatief, dan wel kwantitatief) en dat er geen conclusies aan zijn verbonden of het de goede of verkeerde kant op gaat. Van voortgangs- of verantwoordingsinformatie is daarmee nog onvoldoende sprake. Een uitzondering op dit beeld vormen de 'managementrapportages' van het regionaal ondersteuningsbureau. Hierin wordt voor de zorg en ondersteuning die regionaal is ingekocht aangegeven hoe de gemaakte kosten zich verhouden tot de kosten die begroot waren, en worden conclusies getrokken met betrekking tot (verwachte) over- en onderschrijdingen. Er wordt geen link gelegd met de pijler betaalbaarheid of kerndoel 8: betaalbare zorg en ondersteuning. In [bijlage 14](#) vindt u de resultaten van de analyse door de Rekenkamer per verantwoordingsdocument (en een link naar die verantwoordingsdocumenten).

Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen?

Raad en college hebben geen afspraken gemaakt waarover, de manier waarop en de frequentie waarmee de raad wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen en bereikte resultaten voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp. Ook zijn geen afspraken gemaakt over de momenten en wijze van behandeling van de monitoringsinformatie die (uiteindelijk) met een vaste frequentie aan de raad wordt verstrekt, en ook niet over de specifieke onderzoeken die worden uitgevoerd.

De verantwoordingsinformatie die het college aan de raad stuurde, heeft hij steeds voor kennisgeving aangenomen ([bijlage 15](#)). Geen van deze documenten is tussen raad en college besproken. Ook de verantwoordingsinformatie die de raad ontving in het programma Zorg & Welzijn ([bijlage 16](#)) in de jaarstukken 2015 en de stand van zaken zoals gerapporteerd in de [Stads- en wijkmonitor 2016](#), nam de raad voor kennisgeving aan. Ook zijn deze stukken niet

¹⁰ BBV: Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten.

besproken in de werkgroep zorg uit de raad; noch zijn ze aan de orde geweest in de 'bijpraatbijeenkomsten' die de raad een aantal keren hield met de portefeuillehouder tijdens de Politieke Avond.

Vanuit de raad zijn in 2015 schriftelijke vragen aan het college gesteld voor het verkrijgen van meer inzicht in de stand van zaken en ontwikkeling van de stips: [functioneren stips](#) (mei 2015 en in juli 2015 [vervolgvragen](#) naar aanleiding van de antwoorden). De vervolgvragen zijn mondeling beantwoord en daardoor niet beschikbaar. Uit de beantwoording van de eerste set vragen die wel schriftelijk zijn beantwoord, blijkt dat er medio 2015 nog niet eenduidig geregistreerd werd door de stips, waardoor er geen totaalbeeld gegeven kon worden van de vragen die bij de stips zijn binnengekomen, hoe hiermee is omgegaan en hoe dit zich verhoudt tot de plannen. Uit de [voortgangsrapportage 2015](#) van de stips komt hetzelfde beeld naar voren. Dit beeld krijgt de lezer overigens pas als hij zelf de gegevens per stip uit de voortgangsrapportage analyseert. Een vollediger beeld krijgt hij als hij dat beeld combineert met de analyse van de gegevens uit de antwoorden op de vragen van de raad én informatie op www.stipnijmegen.nl. De Rekenkamer heeft die analyses uitgevoerd en daar nog gegevens uit een ambtelijke notitie betreffende de in de eerste helft van 2016 gestelde vragen aan toegevoegd. Op basis daarvan is in [bijlage 17](#) een overzicht van basisgegevens opgenomen (bijvoorbeeld: in 2015 zijn circa 10.000 vragen gesteld bij de stips), maar is ook berekend hoeveel vragen gemiddeld per stip per dagdeel worden gesteld (bijvoorbeeld: in de eerste helft van 2016 varieert het gemiddeld aantal gestelde vragen per dagdeel per stip van één tot tien). De Rekenkamer wil hiermee illustreren dat het voor de raad van belang is dat hij niet alleen meetgegevens gepresenteerd krijgt, maar juist vooral voortgangs- en verantwoordingsinformatie.

4. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk analyseert de Rekenkamer de bevindingen uit het onderzoek, trekt zij conclusies en doet zij aanbevelingen.

De centrale vraag van het onderzoek was:

In hoeverre geven de (toekomstige) metingen de informatie die de gemeenteraad nodig heeft om te kunnen (bij)sturen op de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp? En als er nog 'witte vlekken' zijn, welke vragen zou de gemeenteraad dan aan het college kunnen stellen om hierin te voorzien?

Het antwoord op deze centrale vraag is dat de gemeenteraad niet of nauwelijks beschikt over bruikbare informatie om te kunnen (bij)sturen op de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp. Hij heeft deze niet ontvangen van het college, en hij heeft hier zelf ook niet om gevraagd. De relatief beperkte informatie die de raad wel van het college ontving, heeft hij steeds voor kennisgeving aangenomen. Geen van die documenten is besproken tussen de raad en het college. Om in de nabije toekomst wel over de benodigde verantwoordingsinformatie te kunnen beschikken zijn flinke inspanningen nodig van het college en de raad.

De Rekenkamer is tot dit antwoord gekomen door stukken te analyseren aan de hand van drie vragen:

1. Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp?
2. Hoe meet de gemeente of deze doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?
3. In hoeverre is al informatie beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?

Daarnaast heeft de Rekenkamer antwoord gegeven op de vraag:

4. Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen? Zijn hier verbeteringen mogelijk?

Hierna zijn per vraag de bevindingen uit die analyse opgenomen:

1. Welke doelen heeft de gemeenteraad geformuleerd op het gebied van de nieuwe Wmo en Jeugdhulp?

- In de beleidsplannen is sprake van een wirwar aan doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden. Het gaat vooral om kwalitatieve beschrijvingen, die weinig sturend zijn. Er zijn nauwelijks doelen geformuleerd in termen van maatschappelijk te bereiken effecten.

- In een brief aan de raad (over de contractering 2017) zijn uiteindelijk acht kerndoelstellingen benoemd. Het gaat weliswaar om doelen die in essentie (en in een aantal gevallen letterlijk) voortkomen uit de verschillende beleids- en implementatieplannen, maar de keuze voor juist deze kerndoelen is niet toegelicht en is niet besproken met de raad. Desgevraagd bleken de raadsleden uit de klankbordgroep er ook niet mee bekend. Bovendien lijken deze acht kerndoelstellingen vervolgens niet consequent te worden gebruikt.
- De aangekondigde concrete doelen per wijk (Wmo-beleidsplan 2012 - 2015) in sociale wijkprogramma's zijn niet geformuleerd.

2. Hoe meet de gemeente of deze doelen gerealiseerd worden? Of hoe gaat de gemeente dat meten?

- In alle onderzochte beleids- en implementatieplannen wordt monitoring en evaluatie belangrijk genoemd. In de meeste plannen wordt ook een nadere uitwerking van de wijze van monitoring aangekondigd. Daar is het echter nauwelijks van gekomen: aan de verschillende doelen zijn zelden indicatoren gekoppeld. De gemeente meet dus niet systematisch of de doelen gerealiseerd worden. En er is ook geen zicht op hoe de gemeente dit gaat meten.

De Rekenkamer wilde het niet laten bij de constatering dat er niet of nauwelijks indicatoren zijn gekoppeld aan de (kern)doelen van het beleid. Zij heeft ervoor gekozen zelf die koppeling te leggen. Daarbij heeft de Rekenkamer de acht kerndoelen van beleid als uitgangspunt genomen. Een rechtstreekse koppeling van de indicatoren aan die kerndoelen bleek vruchteloos; daarvoor zijn de kerndoelen namelijk in te algemene termen geformuleerd. Als hulpmiddel heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om per kerndoel zelf enkele kernachtige beleidsvragen te formuleren. Het idee hierachter is dat wanneer de raad antwoord heeft op deze beleidsvragen, hij (in principe) meer zicht heeft op de mate van realisatie van de bijbehorende kerndoelstellingen.

- De koppeling door de Rekenkamer van de beschikbare (voorlopige) indicatoren aan de beleidsvragen, levert het beeld op dat lang niet alle beleidsvragen ermee kunnen worden beantwoord. Om die antwoorden te krijgen (en daarmee zicht op de realisatie van de doelen) zijn extra indicatoren nodig, en ook een aanscherping van indicatoren. Verder is een groot aantal indicatoren gericht op het in beeld brengen en houden van de doelgroep; belangrijke basisinformatie, maar onvoldoende voor het beantwoorden van de set beleidsvragen.

3. In hoeverre is al informatie beschikbaar over de realisatie van de doelen? Of op welke termijn komt die informatie beschikbaar?

- Er is geen overzicht beschikbaar van de voortgangs- en verantwoordingsinformatie en/of specifieke onderzoeken die zijn uitgevoerd. Niet van wat al aan de raad is aangeboden, maar ook niet van wat op korte of langere termijn te verwachten is.
- Waar over indicatoren is gerapporteerd, is dat zeer fragmentarisch gebeurd.
- In de meeste verantwoordingsdocumenten spelen de doelen van beleid en indicatoren geen rol; veelal zijn kwalitatieve beschrijvingen opgenomen die algemeen van aard zijn en niet of nauwelijks een terugblik betreffen. Wel beschikbare gegevens zijn meestal zonder toelichting gepresenteerd. Er is geen analyse uitgevoerd, dat wil zeggen dat gegevens niet zijn afgezet tegen doelen of verwachtingen en dat er geen conclusies aan zijn verbonden of het de goede of verkeerde kant op gaat. Een uitzondering hierop zijn de managementrapportages door het Regionaal Ondersteuningsbureau. Deze geven inzicht in over- en onderschrijdingen; meestal wordt daarbij ook een verklaring gegeven over het ontstaan ervan en wat de verwachtingen zijn voor de komende periode. Er wordt echter geen link gelegd met kerndoel 8: betaalbare zorg en ondersteuning, of de pijler betaalbaarheid.

4. Hoe is de raad omgegaan met de verantwoordingsinformatie die hij tot nu toe heeft ontvangen? Zijn hier verbeteringen mogelijk?

- De raad heeft tot nu toe alle verantwoordingsinformatie die hij van het college heeft ontvangen voor kennisgeving aangenomen. Geen van die stukken is besproken tussen raad en college. Raad en college hebben geen afspraken gemaakt over de wijze van behandeling van deze stukken. Hier zijn zeker verbeteringen mogelijk. De Rekenkamer doet daarvoor een aantal aanbevelingen.

Beschouwing

Nijmegen wil veel zijn. De oudste stad, een loopstad, een duurzame stad, een kennisstad en bovenal een sociale stad. Aan de vele ambities en intenties op dat laatste vlak zal het niet liggen. In tal van nota's en doelstellingen is de lat hoog gelegd. De overdracht van rijkstaken op de terreinen van jeugd, werk en zorg richting gemeenten, heeft het lokaal bestuur sinds 2015 ook de mogelijkheid gegeven een bij die eigen ambities passend sociaal beleid te ontwikkelen.

Nu, ruim twee jaar na de taakovername, zou er zicht moeten zijn in hoeverre de gewenste maatschappelijke effecten van al die inspanningen worden bereikt. Naar gelang de tevredenheid over die resultaten kan de gemeenteraad vervolgens beslissen als gemeente door te gaan op de ingeslagen weg of bij te sturen.

De Rekenkamer brengt met dit onderzoek op de onderdelen jeugdzorg en maatschappelijke ondersteuning van het sociaal domein in beeld in hoeverre het gemeentelijk beleid op koers ligt.

Het betreft een tussenstand. Veel is nog in ontwikkeling. Goede monitoring van in welke richting ontwikkelingen/trends zich aftekenen, is evenwel ook juist in deze fase belangrijk. In de eerste plaats omdat de Wmo en Jeugdhulp veel inwoners – vaak kwetsbare inwoners – direct raakt. Sinds 2015 gaat het alleen al om 19.000 inwoners die gebruik hebben gemaakt van één van de maatwerkvoorzieningen uit de Wmo of Jeugdhulp. Raadsleden hebben meermaals aangegeven bij de opzet en uitvoering van dit onderzoek als focus te nemen ‘wat de burger van het beleid merkt.’ In de tweede plaats acht de Rekenkamer monitoring van belang om – tijdig – te kunnen zien hoe de kosten van de uitvoering van de veelal nieuwe zorgtaken zich ontwikkelen. Niet in de laatste plaats omdat de gemeentelijke uitgaven voor de Wmo en Jeugdhulp voor ruim 20% van de totale gemeentelijke begroting beslaan. Dat vraagt navenant extra inspanningen van de raad qua kaderstelling en controle.

Wat om te beginnen zou helpen, is een heldere formulering van de (kern)doelstellingen van het sociaal beleid. Dit onderzoek toont aan dat het daaraan ontbreekt. Lang is gewerkt met een woud aan doelstellingen. Pas anderhalf jaar na de invoering van de decentralisaties heeft het college hieruit een set van acht kerndoelstellingen gedestilleerd. Die zijn echter dermate veelomvattend en in algemene termen opgesteld, dat ze moeilijk meetbaar zijn. Raadsleden geven aan er in feite niet mee uit de voeten te kunnen. Gezegd moet wel worden dat de raad die kerndoelstellingen zelf destijds voor kennisgeving heeft aangenomen: er is geen inhoudelijk debat over geweest. Daarmee heeft de raad de kans voorbij laten gaan duidelijke kaders en doelen te stellen.

Om beleidsprestaties in het sociaal domein te meten zijn er indicatoren nodig. Die blijken er in vele soorten en maten te bestaan. Wat het lastig maakt, is dat de kerndoelstellingen als gezegd veel te algemeen zijn gesteld. De Rekenkamer heeft daarom – in samenspraak met de klankbordgroep – per kerndoelstelling een set beleidsvragen opgesteld: zo concreet mogelijk en vooral gericht op het effect van het beleid op de burger. Vervolgens is geprobeerd de beschikbare indicatoren zo goed mogelijk te koppelen aan die beleidsvragen. Aanvullend is daarbij extra gelet op het feit of de indicatoren iets zeggen over de pijlers van het beleid: kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg. Als laatste slag heeft de Rekenkamer per indicator in beeld gebracht in hoeverre ze daadwerkelijk zijn of worden bijgehouden. Die tijdsintensieve exercitie levert een tamelijk zorgelijk beeld op. Veel beleidsvragen moeten het zonder indicator(en) doen. Waar de indicatoren er wel zijn, blijken ze vaak onvoldoende scherp om (het begin van) een antwoord te krijgen op de beleidsvragen. Tot slot moet de Rekenkamer constateren dat veel indicatoren niet erg frequent worden bijgehouden. Een overzicht van wat er wel is, ontbreekt. De raad zou geholpen zijn met een meer actieve en minder versnipperde informatievoorziening door het college op dit vlak.

Dat geldt in wezen eveneens voor de verantwoordingsinformatie richting gemeenteraad. In de meeste verantwoordingsdocumenten blijken de doelen van gemeentelijk beleid en indicatoren nauwelijks of geen rol te spelen. Dat maakt dat het goeddeels onmogelijk is om te bepalen of het, ruim twee jaar na de invoering ervan, de goede of verkeerde kant op gaat wat betreft de gewenste

maatschappelijke effecten van het gevoerde sociaal beleid van Nijmegen. En dus valt ook niet te zeggen of en in welke mate de ambitieuze voornemens om een sociale stad te zijn uit de verf komen. Het willen en kunnen beantwoorden van die voor inwoners belangrijke vraag vergt de komende tijd extra inspanningen en focus van het college en vooral ook de raad.

Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de bevindingen en de conclusies doet de Rekenkamer de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Stel een set kerndoelen vast

De Rekenkamer adviseert de raad om op korte termijn in overleg met het college te bepalen wat de komende jaren de kerndoelen zijn waarop de raad wil sturen. Zorg er daarbij voor dat de kerndoelen zo geformuleerd worden dat duidelijk is welk maatschappelijk effect wordt nagestreefd. Duidelijk moet zijn wanneer de gemeente haar ambitie heeft bereikt. De doelen die eerder als kerndoel zijn benoemd, kunnen hierbij als uitgangspunt dienen.

Aanbeveling 2: Stel per kerndoel een aantal beleidsvragen

Ook als de kerndoelen in termen van maatschappelijk te bereiken effecten worden geformuleerd, zullen deze vaak nog van een tamelijk hoog abstractieniveau zijn. De Rekenkamer adviseert daarom per kerndoel te overwegen deze nader te concretiseren door er enkele beleidsvragen bij te formuleren. Geadviseerd wordt daarbij het perspectief van inwoners als uitgangspunt te hanteren. Daarnaast is het advies de beleidsvragen ook te ordenen naar de pijlers van beleid (kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid). Door het beantwoorden van de beleidsvragen, krijgt de raad zicht op de mate van realisatie van de kerndoelen. De beleidsvragen die de Rekenkamer in dit onderzoek heeft geformuleerd, kunnen hierbij ter inspiratie dienen.

Aanbeveling 3: Bepaal welke indicatoren antwoord geven op de beleidsvragen

Om inzicht te krijgen in de mate van realisatie van de kerndoelen, is het van belang dat gewerkt wordt met een robuuste set van indicatoren. Dat wil zeggen: indicatoren die langere tijd achter elkaar in een bepaalde frequentie gemeten worden, zodat uiteindelijk trends zichtbaar worden. Verder is het van belang dat een zodanige set van indicatoren wordt vastgelegd dat de indicatoren samen een goed kwantitatief én kwalitatief beeld geven van de mate van realisatie van de bijbehorende beleidsvragen en kerndoelen. Het gaat om tellen en vertellen. Als basis kan gebruik gemaakt worden van het door de Rekenkamer samengestelde overzicht van tot nu toe geformuleerde (voorlopige) indicatoren. Voor de beleidsvragen die in de uiteindelijke set gehanteerd worden, kan tevens gebruik gemaakt worden van de koppeling die de Rekenkamer daarvoor al met die indicatoren heeft gelegd.

Aanbeveling 4: Geef in een aantal werkbijeenkomsten invulling aan de aanbevelingen 1, 2 en 3

Voor het samenstellen van een set kerndoelen – beleidsvragen – indicatoren is overleg nodig tussen college en raad. De set moet natuurlijk de informatie opleveren die de raad nodig heeft, maar het moet ook werkbaar zijn voor het college (en de partners die gegevens moeten aanleveren); de benodigde kosten en inspanningen voor de metingen en de analyse daarvan moeten in verhouding staan tot het belang. De Rekenkamer adviseert enkele werkbijeenkomsten te organiseren tussen vertegenwoordigers van de fracties en de portefeuillehouder en daarbij directe ondersteuning te organiseren vanuit de ambtelijke organisatie (afdelingen Maatschappelijke Ontwikkeling en Onderzoek&Statistiek) en de griffie.

Aanbeveling 5: Maak heldere afspraken over de doorontwikkeling van de monitoring

Het formuleren van een set van kerndoelen – beleidsvragen – indicatoren alleen acht de Rekenkamer niet voldoende. De Rekenkamer adviseert aanvullend afspraken te maken over de planning van de doorontwikkeling van de monitoring. Voor de raad is het van belang te weten vanaf wanneer welke indicatoren worden gemeten, zodat hij ook weet vanaf wanneer hij welke informatie over de realisatie van de kerndoelen kan verwachten.

Behalve een planning voor de doorontwikkeling van de monitoring, vindt de Rekenkamer het ook van belang dat een agenda wordt opgesteld voor onderzoeken die worden uitgevoerd naast het monitoringssysteem. Het kan hierbij gaan om (eenmalige) onderzoeken tot het moment waarop het betreffende punt systematisch gemonitord wordt, of om onderzoeken naar aanleiding van signalen of bevindingen uit de monitoring.

Meer concreet beveelt de Rekenkamer aan om het landelijk verplichte cliëntervaringsonderzoek uit te breiden. Nu heeft dat onderzoek alleen betrekking op cliënten die een maatwerkvoorziening hebben ontvangen. De Rekenkamer vindt het voor de raad van belang dat hij ook inzicht heeft in de mate van tevredenheid van inwoners die geen of een algemene voorziening hebben ontvangen.

Aanbeveling 6: Organiseer een planmatige en systematische behandeling van de Wmo en Jeugdhulp

Met het oog op de democratische verantwoording dient de totstandkoming van en controle op overheidsbeleid transparant en controleerbaar te zijn. Voor de Wmo en Jeugdhulp is dat nu niet het geval. De Rekenkamer adviseert de behandeling van de beleidsstukken en verantwoordingsinformatie meer planmatig en systematisch aan te pakken. De Rekenkamer ziet daarvoor twee mogelijkheden:

- Het plannen van een aantal vaste momenten per jaar tijdens de Politieke Avonden, waarbij idealiter gebruik gemaakt wordt van een lange termijn planning. Zo zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om op twee of drie momenten in het jaar tussentijdse verantwoordingsinformatie te bespreken. Brieven daarover zouden dan worden verzameld en

bij voorkeur zou de raad het college vragen deze te voorzien van een samenhangende analyse. Andere thema's zouden kunnen zijn de subsidieverstrekking (wat leert het afgelopen jaar voor de subsidies voor volgend jaar), de over- en onderschrijdingen bij de inkoop, de oorzaken daarvan en de verwachtingen voor de toekomst, de doorontwikkeling van de monitoring of de voorbereiding van nieuwe (regionale) beleidsplannen. Dat laatste is in 2018 aan de orde; het verdient aanbeveling dat de 'huidige' raad dat goed inregelt voor de 'nieuwe' raad.

- Het instellen van een specifieke raadscommissie, analoog aan die voor Grondexploitatie, Waalsprong en Waalfront. De omvang van de Wmo en Jeugdhulp, zowel qua financiën als aantal inwoners die het (potentieel) betreft, rechtvaardigt zo'n commissie. Evenals overigens de fase waarin de transformatie zich nu bevindt. Mocht gekozen worden voor het instellen van zo'n raadscommissie, dan geldt daarvoor natuurlijk ook dat het aan te bevelen is dat deze werkt met een lange termijn planning.

In beide gevallen is het van belang dat de raad aan het college duidelijk maak welke informatie hij wil hebben, en dat het college aangeeft wat het wanneer kan leveren. Concreet adviseert de Rekenkamer dat de raad de verantwoordingsinformatie ontvangt betreffende de subsidies aan de welzijnsinstellingen voor het realiseren van de basisstructuur welzijn. De afgelopen jaren is dat niet gebeurd, omdat de subsidies voor één jaar zijn verstrekt. Juist omdat het gaat om het realiseren van de *basisstructuur welzijn* acht de Rekenkamer het van belang dat de raad tenminste expliciet kennisneemt van de voortgang, maar deze bij voorkeur ook bespreekt met het college en het college waar nodig aandachtspunten meegeeft voor de subsidieverstrekking in het volgende jaar.

Behalve via de formele verantwoording, kan de raad zich natuurlijk via werkbezoeken en gesprekken met inwoners en werkers blijven informeren over de ontwikkelingen rond de Wmo en Jeugdhulp. Dat zal zelfs belangrijke informatie opleveren, maar is niet voldoende met het oog op de vereiste transparantie en controleerbaarheid.

Aanbeveling 7: Actualiseer de lokalezorgmeter op basis van de uiteindelijke set kerndoelen – beleidsvragen – indicatoren en houd deze vervolgens bij

De Rekenkamer heeft een digitale tool ontwikkeld, deze is te vinden via www.loklalezorgmeter.nl. Hierin zijn opgenomen en met elkaar in verband gebracht:

- de kerndoelen en pijlers van beleid;
- de door de Rekenkamer geformuleerde beleidsvragen;
- de (voorlopige) indicatoren die in de diverse stukken zijn genoemd.

Per indicator is tevens opgenomen of er al meetgegevens zijn, zo ja wat die dan zijn en waar die gevonden kunnen worden.

Hiermee krijgt de raad inzicht en overzicht op het terrein van de Wmo en Jeugdhulp en de ontwikkelingen die zich daar voordoen. Op dit moment levert dat nog een onvolledig beeld op; er wordt vooral duidelijk dat er nog veel (aan)gevuld moet worden. Om www.lokalezorgmeter.nl tot een nuttig instrument voor de raad te maken, adviseert de Rekenkamer om deze verder te laten vullen op basis van de afspraken die worden gemaakt over de kerndoelen, beleidsvragen en indicatoren en vervolgens actueel te houden door op gezette momenten de resultaten uit metingen en van onderzoeken toe te voegen. De raad vindt dan steeds op één plek alle gegevens en links naar meer uitgebreide informatie.

5. REACTIE COLLEGE

In het kader van hoor- en wederhoor ontving de Rekenkamer de volgende reactie van het college op de conclusies en aanbevelingen:

Geachte heer Wilke,

In deze brief geven wij Bestuurlijk Hoor- en Wederhoor (BHW) op uw rapport 'Onderzoek nieuwe Wmo en Jeugdhulp: informatievoorziening aan de gemeenteraad'. De centrale vraag van het onderzoek was of de gemeenteraad voldoende metingen en informatie heeft om te kunnen sturen op de realisatie van de doelen voor de nieuwe Wmo en Jeugdhulp. U concludeert dat de gemeenteraad niet of nauwelijks beschikt over informatie over de realisatie van deze doelen. En voor zover wij hierover informatie hebben verstrekt aan de raad, heeft de raad deze voor kennisgeving aangenomen.

Vooropgesteld, wij delen met u het belang van goede monitoring van de transitie in het sociaal domein. We willen weten of (kwetsbare) mensen goed worden geholpen, we hebben hoge ambities met het sociaal domein en er gaat veel geld in om. Wij danken u dan ook voor het overzicht en inzicht dat u ons met het rapport geeft.

Tegelijkertijd is monitoring van sociaal beleid complex en hebben we in de eerste periode na 1 januari 2015 prioriteit gegeven aan een zorgvuldige implementatie van de transitie en zorgcontinuïteit. Wij delen niet uw notie dat 'nu, ruim twee jaar na de taakovername zicht zou moten zijn in hoeverre de maatschappelijke effecten van al die inspanningen worden bereikt'. Het bereiken van maatschappelijke effecten vergt vaak langdurige inzet, en oorzaak (inzet van zorg) en gevolg (maatschappelijk effect) zijn vrijwel nooit één op één aan elkaar te koppelen vanwege de vele factoren die een rol (kunnen) spelen bij sociale problematiek. Zo hebben ontwikkelingen die buiten onze invloedssfeer liggen, zoals een complexere samenleving of economische crisis, gevolgen voor het beroep op zorg. Daarnaast blijkt de registratie van gegevens weerbarstig te zijn en zijn veel gegevens (nog) niet beschikbaar. Daarom heeft de afgelopen jaar het accent gelegen op het geven van kwalitatieve informatie aan de gemeenteraad.

U besteedt in uw rapport nauwelijks aandacht aan exitonderzoek naar tevredenheid bij de Sociaal Wijkteams en het (verplichte) Cliëntervaringsonderzoek dat we in 2016 (over 2015) voor het eerst hebben uitgevoerd. Beide onderzoeken zijn belangrijke graadmeters voor het perspectief van inwoners.

Dit jaar willen wij een eerste totaalevaluatie aanbieden aan de gemeenteraad, waarin we voor zover mogelijk, met alle gegevens die we tot nu toe beschikbaar hebben, in samenhang zicht willen bieden op de realisatie van kerndoelen die we ons hebben gesteld. Wij gaan graag met de raad in gesprek over de opzet van deze totaalevaluatie en zullen gebruik maken van de inzichten uit uw rapport.

U doet een aantal aanbevelingen om te zorgen dat de gemeenteraad in de toekomst gaat beschikken over voldoende sturingsinformatie. Wij geven hieronder onze reactie op iedere aanbeveling.

1. Stel een set kerndoelen vast

Deze aanbeveling delen wij inclusief het advies om 'de doelen die eerder als kerndoel zijn benoemd, hierbij als uitgangspunt' te nemen.

2. Stel per kerndoel een aantal beleidsvragen

Wij onderschrijven dat de kerndoelen abstract zijn en geconcretiseerd moeten worden en gebundeld per pijler (kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid). Dit kan door het stellen van beleidsvragen, als tussenstap, maar nog belangrijker zijn meetbare indicatoren, waar de derde aanbeveling over gaat.

3. Bepaal welke indicatoren antwoord geven op de beleidsvragen

Aan deze aanbeveling hebben wij reeds invulling gegeven: wij hebben indicatoren gekoppeld aan de kerndoelen, zoals u aangeeft in uw rapport. U constateert terecht dat de kerndoelen en indicatoren verspreid staan over documenten en dat deze niet eenduidig zijn geformuleerd. De strekking van de verspreid geformuleerde doelen komt over het algemeen wel overeen.

We staan nu voor de opgave op te komen tot één set van kerndoelen met daaraan gekoppeld kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. Hiervoor hebben we meerdere bronnen; niet alleen de ROB-managementrapportage, maar ook bijvoorbeeld de stad- en wijkmonitor, de GGD-monitor, het jaarlijkse cliëntervaringsonderzoek en kwalitatieve onderzoeken (o.a. casusanalyses).

4. Geef in een aantal werkbijeenkomsten invulling aan de aanbevelingen 1, 2 en 3

Wij gaan graag met de raad in gesprek om gezamenlijk te komen tot één set van kerndoelen en indicatoren. Wij doen hiervoor graag een voorzet op basis van het voorwerk dat in regionaal verband reeds is gedaan met het oog op de beoogde totaalevaluatie die medio 2017 gereed moet zijn. Hierbij zullen we tevens de beleidsvragen en indicatoren betrekken die de Rekenkamer heeft benoemd, met dien verstande dat wij betaalbaarheid vanuit maatschappelijk perspectief bezien en niet vanuit de optiek van bewoners; in feite stelt u hiermee de vraag of de inkomensafhankelijke eigen bijdrage betaalbaar is voor cliënten wat voor ons een ander vraagstuk is.

5. Maak heldere afspraken over de doorontwikkeling van de monitoring

De eerder genoemde totaalevaluatie willen we jaarlijks herhalen. Daarnaast bieden we de raad minimaal halfjaarlijks een managementrapportage met hoofdzakelijk financiële informatie aan. Deze twee basisafspraken achten wij voldoende. In voorkomende gevallen zullen wij de raad informeren over eenmalige onderzoeken waarvan we de conclusies vervolgens zullen verwerken in de totaalevaluatie.

Het zou goed zijn om het cliëntervaringsonderzoek ook te houden onder mensen die geen maatwerkvoorziening hebben ontvangen, zoals u concreet aanbeveelt. Wij bezien of en op welke wijze we aan deze aanbeveling invulling kunnen geven (o.a. met het oog op beschikbaarheid van cliëntgegevens).

6. Organiseer een planmatige en systematische behandeling van de Wmo en Jeugdhulp

Deze aanbeveling is in onze ogen primair gericht aan de raad. U adviseert onder meer vaste momenten voor de bespreking van (gebundelde) verantwoordingsinformatie en het instellen van een specifieke raadscommissie voor Wmo en Jeugdhulp. Wij wachten voorstellen van de raad en griffie hieromtrent met belangstelling af.

7. Actualiseer de lokale zorgmeter op basis van de uiteindelijke set kerndoelen – beleidsvragen – indicatoren en houd deze vervolgens bij

De digitale tool die u heeft ontwikkeld is een mooi hulpmiddel om overzicht te krijgen van de beschikbare informatie gekoppeld aan kerndoelen. Wij zijn blij dat u niet alleen een advies heeft uitgebracht, maar met deze tool ook al handen en voeten heeft gegeven aan (een deel van) uw advies. Dit instrument zal ook ons helpen bij de ontwikkeling van een adequate monitor van het sociaal domein.

Hoogachtend,
college van Burgemeester en Wethouders van Nijmegen,

De Burgemeester,

De Gemeentesecretaris,

drs. H.M.F. Bruls

mr. drs. A.H. van Hout

6. NAWOORD REKENKAMER

Naar aanleiding van de reactie van het College maakt de Rekenkamer de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

De Rekenkamer heeft onderzocht of de raad kan weten hoe het gaat op het terrein van de Wmo en Jeugdhulp. De focus van het onderzoek lag op de vragen of de doelstellingen van het beleid duidelijk en meetbaar zijn, of het beleid wordt gemonitord en of verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten. De Rekenkamer heeft dus niet onderzocht of het de goede of verkeerde kant op gaat in het sociale domein. In de beschouwing in hoofdstuk 4 ontstaat wellicht ten onrechte het beeld dat op basis van dit onderzoek daarover al harde uitspraken gedaan zouden kunnen worden. De Rekenkamer deelt de reactie van het college dat daarvoor meer doorlooptijd nodig is. De Rekenkamer wil echter nogmaals benadrukken dat het wel nodig is op korte termijn de monitoring op orde te brengen (aanbeveling 1 tot en met 5). Als dat niet gebeurt, zal namelijk ook over één of enkele jaren niet gezegd kunnen worden in hoeverre de inspanningen het gewenste resultaat opleveren en of er dus al dan niet aanleiding is om het ingezette beleid bij te sturen. Het is belangrijk dat daarvoor gewerkt wordt met een consistente set van doelen, beleidsvragen en indicatoren.

Specifieke opmerkingen

De Rekenkamer is verheugd dat het college de aanbevelingen voor het grootste deel overneemt. Op een aantal punten doet het dat niet of laat het dat in het midden. De Rekenkamer vraagt de expliciete aandacht van de gemeenteraad voor deze punten:

- is de gemeenteraad het met het college eens dat de kerndoelstelling / pijler betreffende betaalbaarheid alleen vanuit het perspectief van de gemeente wordt bekeken? Of volgt hij het voorstel van de Rekenkamer betaalbaarheid ook te volgen vanuit het perspectief van de inwoners?
- hoe zwaar hecht de raad aan de geadviseerde uitbreiding van het cliëntervaringsonderzoek met cliënten die geen of een algemene voorziening hebben ontvangen? Het college geeft aan dat het zal bezien of en op welke wijze invulling kan worden gegeven aan die aanbeveling.
- heeft de raad behoefte aan de verantwoordingsinformatie van de welzijnsorganisaties die – met subsidie van de gemeente – invulling geven aan de basisstructuur welzijn. Hoewel het hier gaat om eenjarige subsidies, acht de Rekenkamer het van belang dat de raad die informatie ontvangt; het gaat immers om de realisatie van de *basisstructuur* welzijn in Nijmegen. Het college gaat hier in zijn reactie niet op in.
- de Rekenkamer vindt het voor de raad van belang dat de verantwoordingsinformatie die hij ontvangt, geanalyseerd is; dat wil zeggen gerelateerd aan doelen en voorzien van een conclusie. Het college gaat daar in zijn reactie niet op in; het geeft alleen aan het voldoende te achten dat het college één keer per jaar een totaalevaluatie en twee keer per jaar een managementrapportage met hoofdzakelijk financiële informatie aan de raad aanbiedt.

Tot slot: het college geeft aan de voorstellen van de raad en de griffie omtrent de planmatige en systematische behandeling van de Wmo en Jeugdhulp af te wachten. Op deze plaats benadrukt de Rekenkamer nogmaals het belang van goede afspraken hieromtrent; zeker ook met het oog op de wisseling van de raad in maart 2018.